



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO  
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

**PROCESO:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**RADICACIÓN** No. 11001-3335-012-2014-00228-00  
**ACCIONANTE:** WILSON PACHECO MILLAN  
**ACCIONADA:** FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. (DAS)

**AUDIENCIA DE ALEGACIONES Y JUZGAMIENTO  
ARTICULO 182 DE LA LEY 1437 de 2011  
ACTA N° 286 – 2022**

En Bogotá D.C. al primer (01) día del mes de noviembre de 2022, siendo las 9 a.m. la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá en asocio de su secretario Ad-Hoc declaró abierta la audiencia virtual, a través de la plataforma Lifesize, con la asistencia de los siguientes

**INTERVINIENTES**

**PARTE DEMANDANTE:** El apoderado de la parte demandante **Ulianov Martínez Pereira** identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 10934724 y T.P. N° 255595 del C.S. de la J.

**PARTE DEMANDADA:** La apoderada de la Fiduprevisora S.A., **Sandra Viviana Méndez Quevedo** identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 1.018.405.966 y T.P. No. 184781 del C.S. de la J.

**PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA**

Se informa a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que de conformidad con el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se agotarán las siguientes Etapas:

1. Saneamiento del proceso.
2. Fijación del Litigio
3. Conciliación
4. Práctica de pruebas
5. Alegaciones
6. Fallo.

**SANEAMIENTO DEL PROCESO**

Se concede el uso de la palabra a los apoderados con el fin de que se pronuncien si observan alguna irregularidad que pueda ser saneada en este momento.

Como los apoderados no expresan ninguna irregularidad que deba ser saneada y como quiera que el Despacho tampoco evidencia causal que invalide lo actuado, se da por agotada la etapa de saneamiento del proceso.

**Decisión notificada en estrados.**

**III. FIJACIÓN DEL LITIGIO**

Con fundamento en los hechos y las pruebas obrantes en el proceso, encuentra el Despacho que se tienen por probados los hechos que a continuación se relacionan:

- *El demandante laboró en el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, desde el 29 de mayo de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2011, desempeño el cargo de guardián 05 del área operativa adscrito al nivel central en la ciudad de Bogotá.*
- *Mediante reclamación administrativa dirigida al Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, el actor solicitó el reconocimiento de la prima de riesgo como factor salarial y consecuentemente se le reajustaran y pagaran todas las prestaciones sociales teniendo en cuenta esta inclusión.*
- *A través del acto administrativo E-2310,18-201323691, notificado el 20 de diciembre de 2013, se le negó el reconocimiento de la prima de riesgo como factor salarial.*
- *Se realizó audiencia de conciliación el 27 de marzo de 2014 ante la Procuraduría 147 Judicial II delegada para asuntos administrativos*
- *Se presentó demanda el 11 de abril de 2014.*

### **CONCILIACIÓN**

*Se concede el uso de la palabra a la apoderada de la FIDUPREVISORA. para que manifieste si le asiste ánimo conciliatorio.*

*La abogada de la entidad manifiesta que, No cuenta con el acta del comité de conciliación en el presente proceso. Por lo tanto, este Despacho declara agotada esta etapa procesal y procede con las siguientes.*

### **DECRETO DE PRUEBAS**

*Téngase como pruebas en su haber pertinente los documentos que fueron aportados con el escrito de demanda y que son las que obran en el expediente de la referencia. Las partes no solicitaron pruebas y al ser el presente asunto de mero derecho, no hay pruebas por decretar. En consecuencia, se da por agotada esta etapa.*

### **ALEGACIONES**

*El Despacho corrió traslado a la parte actora para que presentara sus alegatos de conclusión, la intervención queda registrada en la videograbación digital de la presente audiencia.*

### **FALLO**

#### **PROBLEMA JURIDICO.**

*Concierne al Despacho establecer si procede la inaplicación del artículo 4 del Decreto 2646 de 1994(1), y como consecuencia reliquidar las prestaciones sociales devengadas por el actor durante su vinculación en el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS (entidad suprimida) con la inclusión de la prima de riesgo.*

### **CONSIDERACIONES**

---

1 DECRETO 2646 DE 1994, (noviembre 29), DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD-DAS, por el cual se establece la Prima Especial de Riesgo para los, empleados del Departamento Administrativo de Seguridad, El Presidente de la República de Colombia, en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992, ARTÍCULO 4o. La Prima a que se refiere el presente Decreto no constituye factor salarial y no podrá percibirse simultáneamente con la, prima de que trata el artículo 2o del Decreto 1933 de 1989 y el Decreto, 132 de 1994.

## **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

### **Prima de riesgo**

#### **3.1 Naturaleza jurídica de la prima de riesgo**

*El Decreto 1933 de 1989 “Por el cual se expide el régimen prestacional especial de los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad”, estableció que el personal de las áreas de la Dirección Superior, Operativa y los conductores adscritos al servicio de escolta, unidades de operaciones especiales y grupos antiexplosivos de la entidad, tenían derecho a percibir mensualmente una prima de riesgo, sin carácter salarial, equivalente al 10% de la asignación básica.*

*Dicha normativa fue sustituida mediante Decreto 1137 de 1994, el cual consagró que la prima de riesgo sería del 30% de su asignación básica mensual, y en el inciso del artículo 1º precisó que la mencionada prima no constituiría factor salarial.*

*Posteriormente, mediante el Decreto 2646 de 1994 “por el cual se establece la Prima Especial de Riesgo para los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad”, se extendió el reconocimiento de la prima de riesgo a cargos del área operativa y a los Directores Generales de Inteligencia e Investigaciones, los Directores de Protección y Extranjería, el Jefe de la Oficina de Interpol, los Directores y Subdirectores Seccionales, así como los Jefes de División y Unidad que desempeñen funciones operativas y el Delegado ante Comité Permanente.*

*Finalmente con la entrada en vigencia del Decreto 4057 de 2011 “Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones” se estipuló que la prima de riesgo se integraba y reconocía en la asignación básica:*

*“Para todos los efectos legales y de la aplicación de las equivalencias que se establezcan para los fines de la incorporación, la asignación básica de los empleos en los cuales sean incorporados los servidores del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) comprenderá la asignación básica y la prima de riesgo correspondientes al cargo del cual el empleado incorporado sea titular en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) a la vigencia del presente decreto. En consecuencia, a partir de la incorporación, la prima de riesgo se entiende integrada y reconocida en la asignación básica del nuevo cargo.”*

#### **3.2 Criterio jurisprudencial adoptado en cuanto a la prima de riesgo.**

*El Consejo de Estado en sentencia de Unificación del 12 de mayo de 2022 señaló el alcance de la competencia para definir la naturaleza salarial de ciertos factores salariales que devengan los servidores públicos y concluyó:*

*“Asimismo, en cuanto al sector público, la Corte ha sostenido que cuando en el desarrollo de esta función se adopta la decisión de excluir determinado componente como factor salarial, esta no conlleva por sí misma la vulneración de los derechos laborales derivados del artículo 53 de la Carta. En este punto se destaca que, al estudiar el tema particular, aquella corporación sostuvo que «el considerar que los pagos por primas técnicas y especiales no sean factor salarial, no lesiona los derechos de los trabajadores, y no implica una omisión o un incorrecto desarrollo del especial deber de protección que el Estado colombiano tiene en relación con el derecho al trabajo, ni se aparta de los deberes que Colombia ha adquirido ante la comunidad internacional» 62 .*

En la mencionada sentencia, la máxima corporación de lo Contencioso Administrativo respecto al régimen prestacional de los servidores del Departamento Administrativo de Seguridad DAS y a la prima de riesgo, señaló:

**“3. Régimen prestacional de los servidores del extinto Departamento Administrativo de Seguridad DAS**

97. Para abordar lo relacionado con el régimen prestacional del personal del DAS, conviene señalar que las prestaciones sociales se han definido como «pagos adicionales o complementarios al salario básico que tienen como propósito ayudar a cubrir o solventar las "vicisitudes de la vida", cuando ella le hace al trabajador exigencias que no resultaban cubiertas con los salarios básicos que la sociedad ofrecía a sus trabajadores»<sup>87</sup>. Aquellos emolumentos hacen parte de un esquema solidario que, junto con los salarios, propenden por niveles mínimos de seguridad social frente a contingencias tales como el desempleo, la enfermedad, la muerte, así como la necesidad de descanso y de cubrir gastos de transporte, entre otros<sup>88</sup>.

(...)

100. De la anterior relación de factores dispuesta por el legislador extraordinario, se advierte que ninguno de ellos incluyó la prima de riesgo para efectos del cálculo de las demás prestaciones sociales. Además, es posible identificar que no todas las prestaciones se liquidan con idénticos factores, por ejemplo: los viáticos no se toman en cuenta para calcular la prima de navidad, las vacaciones, la prima vacaciones y otras prestaciones, al tiempo que sí se incluyen para las cesantías. Igualmente, para definir el valor de algunas prestaciones se computan otras prestaciones, es así como para las cesantías se computan las primas de vacaciones y de navidad.

**4. La prima de riesgo de los servidores del DAS como factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales diferentes a pensión**

111. De acuerdo con lo anterior, la prima de riesgo del DAS se consideró factor salarial únicamente para efectos pensionales a partir de la expedición de la Ley 860 de 2003, para el personal señalado en los artículos 1 y 2 del Decreto 2646 de 1994.

Finalmente estableció la siguiente regla de unificación:

De conformidad con lo dispuesto por los Decretos 1137 y 2646 de 1994, la prima de riesgo no es factor salarial para efectos de liquidar prestaciones sociales diferentes a pensión, en favor de los servidores que se desempeñaron en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, hasta su supresión, ordenada por el Decreto 4057 del 31 de octubre de 2011. Dicho valor constituye factor salarial para todos los efectos legales a partir de la incorporación de los servidores del DAS a otras entidades u organismos receptores, como consecuencia de lo previsto por el artículo 7 del Decreto 4057 del 31 de octubre de 2011.

**3.3 caso concreto**

El demandante solicita que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio No. E-2310,18-201323691 del 20 de diciembre de 2013, mediante el cual la entidad negó la inclusión de la prima especial de riesgo en la liquidación de las prestaciones sociales pagadas.

Según certificados allegados al expediente el actor se desempeñó en el DAS desde el 29 de mayo de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2011, Y su último el cargo fue de Guardián (Folios 11 a 27).

*Este Despacho negara las pretensiones de la demanda atendiendo a las razones que se exponen a continuación:*

***Facultad de configuración normativa en el señalamiento de los factores que constituyen salario.***

*La sala de consulta y Servicio civil en concepto del 15 de diciembre de 2021, señalo que «En cuanto a la fijación, tanto legal como reglamentaria, de lo que constituye o no salario en los ingresos del trabajador, si bien se ha dio[sic]que constituye salario todo aquello que percibe el empleado en forma permanente y como retribución por el servicio, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el Congreso y el Ejecutivo gozan de especial facultad de configuración normativa en el señalamiento de los factores que constituyen salario, porque esta situación jurídica encuadra dentro del marco de competencias que la Constitución Política atribuye a dichas autoridades. Respecto del concepto “prima” se trata siempre de un incremento en el ingreso laboral del trabajador, “en ocasiones de naturaleza prestacional y en otras de carácter salarial, o como simple bonificación (...)”<sup>71</sup>*

*El alto tribunal Administrativo estableció que tanto el Congreso como el Ejecutivo dentro de sus competencias cuenta con la facultad de configuración normativa para determinar qué emolumentos percibidos por el empleado constituyen o no factor salarial.*

*En ese sentido, el Decreto 1137 de 1994 en su artículo 1º, estableció que la prima de riesgo no constituye factor salarial, sin que por este motivo dicha normatividad vaya en detrimento de los derechos de los empleados. Así lo señala el Consejo de Estado en sentencia del 30 de septiembre de 2021: “i) el concepto de salario no conlleva automáticamente a que cualquier pago del empleador sea considerado como base salarial para el cálculo de prestaciones sociales; y ii) el legislador también ha suprimido la incidencia salarial a ingresos básicos permanentes de los trabajadores, «en razón a la implementación de diferentes políticas públicas, como las de salario integral y fomento del primer empleo».”.*

*Por lo anterior, concluyó el Consejo el Consejo de Estado que la norma cuya inaplicación se procura conserva la presunción de legalidad y no se ha desvirtuado que la misma se hubiere expedido en contravía de los principios y criterios señalados por la Ley 4 de 1992 en la que se incluyen la sujeción a política macroeconómica y fiscal, y a la racionalización de los recursos públicos*

***Inexistencia de la vulneración del principio de la primacía de la realidad sobre las formas.***

*El demandante solicita se acceda a sus pretensiones con fundamento en la presunta vulneración del principio de la primacía de la realidad sobre las formas. Al respecto, se tiene que no se consagró, en la Constitución ni en la ley, clausula expresa alguna que defina el salario y sus componentes como base de liquidación de otros valores, sino que se designó al ejecutivo a través de la Ley 4 de 1992, para que dentro del marco de sus competencias lo defina y limite.*

*Lo anterior, no implica que el Ejecutivo pueda ejercer dicha atribución de manera arbitraria o irrestricta, con el propósito de quitar los beneficios prestacionales de los trabajadores de la administración, esta potestad debe desarrollarse con plena concordancia a los principios contenidos en la Constitución, en los tratados internacionales ratificados por Colombia y quien la ejerza se encuentra subordinado a los criterios establecidos en la Ley 4 de 1992.*

*Frente a las relaciones laborales, la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo determinó que la decisión de establecer qué pagos no constituyan factor salarial se encuentra enmarcada en el desarrollo de funciones constitucionales y legales que*

*están investidas de presunción de legalidad por lo que son obligatorios mientras no hayan sido anulados. En consecuencia, la inaplicación por vía de excepción de contenidos normativos es una herramienta jurídica idónea siempre y cuando se advierta que la medida conlleva el menoscabo de los derechos del servidor público.*

*Atendiendo el carácter vinculante de las Sentencias de Unificación, este Despacho aplica las consideraciones y reglas establecidas por el Consejo de Estado, en la sentencia del 12 de mayo de 2022, en el sentido de que el concepto de salario no limita la facultad de configuración normativa del legislador o del ejecutivo cuando se señala que un determinado emolumento queda excluido del cómputo de las prestaciones sociales. Por lo anterior, el accionante no tiene derecho a que la prima especial de riesgo sea incluida en las prestaciones sociales como cesantías, prima de servicios, prima de navidad y otros razón por la cual se denegaran las pretensiones de la demanda.*

### **CONDENA EN COSTAS.**

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, y con la interpretación que del mismo ha hecho el Consejo de Estado<sup>2</sup>, se resolverá sobre la condena en costas bajo un criterio objetivo valorativo en el que se conjuga la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la actuación procesal adelantada.*

*Atendiendo el principio de razonabilidad que va más allá de la aplicación lógica-formal de la norma, y en procura de no ir a desincentivar el acceso a la administración justicia, se procede a dosificar la medida sancionatoria de agencias en derecho, regulada por el Acuerdo 1887 del 26 de junio de 2003, modificado por el Acuerdo 2222 del 2003, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de la siguiente manera:*

*El Despacho considera que debido a que le asistía fundamento de acuerdo a la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado<sup>3</sup>, solicitar la inclusión de la prima de riesgo como factor salarial, no se le condenará a pago por concepto de costas.*

### **LIQUIDACIÓN DE REMANENTES.**

*El Despacho dispone destinar el remanente de lo consignado a favor del Consejo Superior de la judicatura, toda vez que cubrió los elementos necesarios para el funcionamiento del proceso.*

*En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.*

### **RESUELVE**

**PRIMERO. NEGAR** las pretensiones de la Demanda, por las razones suscritas en el presente fallo.

**SEGUNDO. SIN CONDENA EN COSTAS** de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>2</sup> Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, 24 de octubre 2016, Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00006-00(45987)A

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve, Bogotá D.C., Primero (1) De Agosto De Dos Mil Trece (2013), Radicación Número: 44001-23-31-000-2008-00150-01(0070-11), Actor: Héctor Enrique Duque Blanco

**TERCERO. DESTINAR** los remanentes de lo consignado en el proceso a favor del Consejo Superior de la judicatura de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO. EJECUTORIADA** esta providencia, **ARCHIVAR** las diligencias, previas las anotaciones respectivas.

**Decisión notificada en estrados**

**El apoderado de la parte demandante interpone recurso de apelación el cual sustentará en el término de ley.**

Firmado Por:

Yolanda Velasco Gutierrez

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

Sala 012 Contencioso Adm sección 2

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **9001847107fbac3128459a4c9ae65dc960567d5afbe49c438bf101637a538df0**

Documento generado en 01/11/2022 03:03:24 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**